

## (1) 宇治版「新しい公共」について

先日の一般質問で、田中議員が「新しい公共」について考え方を示され、分野ごとに質問を行われました。重複を避け、宇治版「新しい公共」を創るためにどうすれば良いのかといった観点から質問を行います。

### ① 宇治版「新しい公共」のイメージについて

「新しい公共をつくる市民キャビネット」のメンバーが、本年 5 月 11 日、内閣府を訪れ当時の仙谷由人国家戦略担当大臣と面談し「国の形を変え、市民・NPO が政府と協働する『新しい公共』を！」と題する提言を手渡しされました。

この「新しい公共をつくる市民キャビネット」とは、新しい公共を掲げる政権に対して NPO 等の側が政策提言するために本年 1 月 29 日に設立。NPO／NGO・市民団体が公益活動を自らの責任で担い、政権が目指す「新しい公共」を実現するための政策推進のための組織であります。

その手渡された提言では（1）市民・NPO が公共を担う社会的システムの確立、（2）市民セクターの基盤強化、（3）コミュニティの構築、（4）市民・NPO と政府の協議——の 4 点を要請、「新しい公共」が個別の法人格制度や税制などの改革に留まることなく、「国のかたち」を変える担い手になる決意を表明。

市民が主役となり、政治主導と連携したうえで、行政と協働を行うシステムにしていくことが「新しい公共」の具体化であるとして、政府・行政と市民・NPOとの関係を透明で対等なものへと変化させることを目指しています。

この提言は国に対するものですが、久保田市長が常々言われている「市民が主役のまちづくり」と同じ理念に基づくものであり、本市の目指す方向とも同じであると考えられます。

### 【質問：1】

本市の持つ、「新しい公共」のイメージについてお尋ねいたします。

さらに、本市では「新しい公共」に積極的に取組もうと考えておられるのか、また「新しい公共」を担うものとは、具体的にどのような個人・組織・団体をイメージされているのか、お尋ねいたします。

### 【質問：2】

今の答弁は、「NPO 等との協働指針」（案）の作成過程で論議があつた旨の紹介であり、「新しい公共」について、本市の持つイメージについては、明言することを避けておられるような印象を持ちました。

この「新しい公共」という概念は、民主党政権が初めて使ったものではありません。

1998 年英国のブレア政権が、非営利セクターと共同署名した「コンパクト（日本訳：協約）」で使ったのを機に日本でも一気に広まったように思います。

平成 16 年版（2004 年）国民生活白書が、「人とのつながりが変える暮らしと地域・・・新しい『公共』への道」という副題をつけ、地域の住民活動という領域に、「新しい公共」という概念を持って関心を示しています。それから 2005 年 3 月、総務省が発表した「地方公共団体における行政改革推進のための新たな指針（新地方行政指針）」では、「これから的地方公共団体は、地域のさまざまな力を結集し、『新しい公共空間』を形成するための戦略本部となり、行政自らが担う役割を重点化していくことが求められている。」とされ「新しい公共」

が「地方行革推進のためのキャッチフレーズ」となっています。

」

自治体での「新しい公共」への関心は高まっており、2002年には神奈川県大和市で「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」が施行されたほか、各地で類似の理念の下、様々な施策が展開されています。

その大和市の条例には、「新しい公共」は「市民、市民団体、事業者及び市が協働して創出し、ともに担う公共」と定義されており、さらに、四日市大学教授の松井真理子さんの言葉を借りると、新しい公共には、2つの側面があるとして、①多様な主体が、公共サービスを担うこと、②多様な主体が、公共を創造すること、としています。

近年の「官から民へ」のスローガンのもとで、①の側面だけが強調される傾向がありますが、地方主権時代を迎える、「新しい公共」とは①の側面よりも、多様な主体が、開かれた自由な討論を通じて、自分たちに相応しい公共を創造していく、②の側面にこそ重点が置かれるべきであります。

担うものとして、行政、企業に続く、第3のセクターとしての非営利活動団体、NPO等がありますが、本市において「宇治市シルバー人材センター」の存在も大きいものがあります。

今まさに、団塊世代の大量退職時代を迎え、退職後の社会参加への希望者が増大しています。

その数少ない受け皿のひとつが「宇治市シルバー人材センター」であります。昨今の景気低迷で慢性的かつ深刻な就業機会不足の実情があると聞いています。

そのような社会的使命を持った組織であり、本市も深く関わっているにも関わらず、京都府の助成金は毎年減り続け厳しい経営状況が続いている。以前、一般質問で取り上げ、本市からの支援分については一定のご配慮を頂いてはきましたが、先ほど帆足議員から「運営費補助単価限度額の見直しについて」の質問にもあったように厳しさに拍車をかけているのが実情です。宇治版「新しい公共」を担う「シルバー人材センター」の恒常的課題のひとつ、ホワイトカラー層の会員のための事務系職種の開拓が喫緊の課題であると考えますが、当局の見解、並びにどのような支援が可能か、お尋ねいたします。

## A 2 <健康生きがい課>

長年培ってこられた技能や知識、経験を持つ団塊の世代の大量退職時代を迎え、これらの方々の加入により、会員の年齢構成や活動内容が変化していくことが予想されるところでございます。

そのような状況のもと、今後、シルバー人材センターが事業発展のため、シルバー世代の増加に対応するための就業開拓をどのように図っていくかが課題となってまいります。

本市といたしましても、今後、高齢期を迎える団塊の世代の方々への多様なニーズに応じた施策が重要な課題になるものと認識しているところであります。単にシルバー人材センターが抱える問題ではなく総合的に検討していくかなければならない課題であると考えておりますので、ご理解賜りたいと存じます。

## 【質問：3】

「高齢者の就業に対するニーズは幅広く多様化傾向」については、共通した認識だと理解しています。

新たな高齢者の就業ニーズに適切に応えられるよう事業のあり方を見直し、会員がこれまで蓄積したノウハウを有効に活用して追加的収入を得るための雇用を含め、幅広く就業機会の確保・提供に関与していくべきかを真剣に検討する時期に来ています。このことは、改めて指摘し、しかるべき支援をお願いしますが、他のNPO法人の分を「シルバー人材センター」へ回せといつてはいる訳ではないことを付け加えてこの項の質問を終わります。

## ②非営利活動団体への支援について

「新しい公共」において不可欠なのが、非営利活動団体との協働です。

しかし、殆どの団体が、経営基盤・事務局機能・人材の確保等、多くの課題を抱えています。

そこで質問ですが、

### 【質問：1】

市内に本拠地を置いて活動している、NPO 数、並びにその活動分野について、どのように把握しているのかお尋ねいたします。

### 【質問：2】

本市を主たる所在地にしている団体数は 40 との答弁がありました。

その内、介護系は 25 団体で全体の 62.5%、介護+教育系となると 35 団体を数えます。

京都府が認証した特定非営利活動団体数は 1044 団体（H22.4.30）、19 万市にしては団体数も少なく、分野も偏っていると言えます。ただ NPO は課題解決のために作られる場合がほとんどであり、痒いところに手の届くような行政サービスが行われていれば相対的のその数は少なくなります。

では、本市から NPO に委託、或いは本年度委託予定の事業件数と金額について平成 21 年度実績ならびに 22 年度予定について、お尋ねいたします。

また、その支払い方法についてもお示し下さい。

### 【質問：3】

市全体の NPO への発注状況は把握されていないとの答弁がありましたが、把握する仕組みがないのが、本市最大の問題点だといえます。市民ニーズは、ほとんどの場合、部署横断的であります。各部署の情報を集約し分析する。その機能設置を強く要望いたします。また支払い方法について、お示しいただいた方法は、民間企業であれば当然ではありますが、経営基盤が脆弱な NPO の場合、入金があるまで理事等が個人的に立て替えしているのが実態です。難しい点があることは理解しますが、「概算先払い方法」についても実施に向け検討して頂く事を要望いたします。

そこで質問ですが、非営利活動団体への本市の支援状況について、どのように自己評価されているのか、また、その判断された基準についてもお尋ねいたします。

### 【質問：4】

その第 5 次行政改革実施計画における数値目標が低すぎます。

改めて、協働にむけた NPO への支援には、何が必要で課題はどこにあるとお考えなのかお尋ねいたします。

### 【質問：5】

NPO 法が施行（1998 年 3 月）されてから 12 年が経過しているにも関わらず、本市における NPO への理解は、あまり進んでいない印象を改めて持ちました。

その最大の障害となっているのが、市職員の理解不足ではないかと思います。このことは先日、田中議員からも指摘がありました。

市職員は、日常業務を通じて高いスキルを身につけておられます。しかし、定期的な人事異動によりそれが活かしきれていない。多額の税金を投資して人材育成を行いそれが活かされないまま部署が変わるのは、あまりにも勿体ない。

最前線で市民と直接向かい合い、高いレベルのコミュニケーション能力を身に付けた方が沢山居られます。

「新しい公共」には、市職員の積極的な関わりがなければ成り立たない部分が相当あります。

内閣府行政刷新会議事務局参事官補佐・重徳和彦氏の言葉を借りれば、「公務員参加型 NPO こそ新しい官と民の関係を創ると提案されています。」私も全くの同感です。

そこでお尋ねいたしましたが、本市の職員は、地域活動や NPO 活動に積極的に関わってはならない等の制約があるのでしょうか？

#### 【質問：6】

業務上得られたノウハウは当然引き継いでいる旨の答弁がありましたが、私はちょっと違う印象を持っていました。このことは他の議員も指摘されていますが、当局としては認めるわけにはいかないでどうから指摘に留めます。

市職員の勤務外での NPO への関わりですが、推奨しているまでのお答えはありませんでしたが、前向きに評価されていると理解しておきたいと思います。

#### ③協働事業推進のためのガイドラインの策定状況について？

##### 【質問：1】

本市の NPO との協働や市民参加の仕組みづくりは、これから整理され形にしていかれるとは思いますが、現状は部署により大きな違いがあります。まずは、協働の為の共通ルールを創る必要があります。以前、所管の常任委員会に取組状況について簡単な説明はあったと聞いていますが、現時点における市民や NPO との協働事業推進のためのガイドラインの策定状況についてお尋ねいたします。

同時に誰がどのような形でこのガイドライン策定に関わっているのかお尋ねいたします。

##### 【質問：2】

勉強会の後、(仮称)「NPO 等との協働指針」の素案を作成中との答弁がありましたが、素案作成を行政だけ、或いは行政主導で進めることには違和感があります。

京都には、NPO 法施行当初から、NPO 活動に先駆的に取組んできた「きょうと NPO センター」があります。京都府・京都市とも良きパートナーとして、また、京都で活動する NPO への支援をはじめ、市民社会のさらなる発展を目指して事業（プロジェクト）型の活動を展開し、日本中へ情報を発信している団体です。

宇治市は、NPO 等との協働については周回遅れのランナーであるということを自覚し、指導を仰ぎながら素案作成に取組まれることを強く要望いたします。

私は「新たな公共」とは、「市民自治」実現への第一歩であると考えています。

公と民との連携、数年前に本市で行った全事務事業の見直し、労多くして成果はイマイチ見えていませんが、我孫子市（13 万 4 千人）で平成 18 年 3 月から始まっている「提案型公共サービス民営化制度」、実際に行なわれた、市の事業・事務を全部公開して、NPO や企業から「この事業は市役所より私の NPO の方が市民により良いサービスを提供できる」という提案を募集し、外部の専門家や市民と一緒に審査する。といった方法もあり

ます。是非、前向きに取組んで頂きたいと思います。

改めて紹介しておきますが、【平成18年9月定例会】で、藤田議員の「高齢者の負担に関する質問」の際、当時の溝口理事が、「これまで以上に行政と市民、民間事業者等との協働、ボランティアやNPOとの連携強化をしていく中で、行政が主体となって担ってきました公共サービスの提供を行政と市民、民間事業者等が協働する新しい公共サービスの提供へと転換していく必要があるのではないかと考えており、そうした観点から高齢者施策の充実を図ってまいりたいと考えております。

しかし、一方では社会構造が大きく変化し、市民ニーズが複雑・多様化する中で、少子化問題、教育問題を初めとして、トータルとしての行政需要はますます増大していることから、厳しい財政状況の中では施策全体としてのバランスを考えながら、財源の配分をしていかざるを得ない状況にあり、その配分につきましては、その時点時点での優先度や緊急度等を勘案しながら検討してまいりたいと考えております。」と答弁されています。

公共は、「市民の公共」以外ではなく、「役所や官の公共」などとは錯覚であり、行政は市民が公共をつくるための道具のひとつであります。

本市の指定管理者制度において、NPO法人が獲得した事業はありません。これではいつまでたっても「新しい公共」や「市民自治」は進みません。官が公共を独占しない形を作る必要がありますし、行政にとっての便利屋或いは下請けでは意味がありません。

「新しい公共」には、官優位の意識改革と制度の見直しが必要であり、協働の実現を進めていくにはNPOからの積極的な「政策提言」とそれを謙虚に受け入れる行政の姿勢が求められています。

このことを指摘し、これから本市の取組みへ大きな期待を抱いて、この項の質問を終わります。

## (2) 安心して暮らせる老後の住まいについて

### ①宇治市の現状と課題について

#### 【質問：1】

最近、高齢者施設への入居相談を受ける機会が増えています。本市においても高齢者世帯が増加し「独居高齢者」や「高齢夫婦世帯」が増えているということを実感しています。

当局では、その実態についてどのような状態だと把握されているのか、また、把握されているのであれば個別に数値でお示し頂くようお願ひいたします。

#### A1 <健康生きがい課>

本市の居住実態の把握ということでございますが、これまで高齢者保健福祉計画・第4期介護保険事業計画の中でも国勢調査の数値を使用してきているところでございます。

高齢者のいる世帯の世帯数についてでございますが、本年が国勢調査の実施年でありますことから、最新の情報につきましては、この調査の結果より把握できるものと考えております。

なお、前回、平成17年の国勢調査での結果によりますと高齢者のいる世帯22,067世帯のうち、「高齢者一人暮らし世帯」が4,531世帯、「高齢者夫婦のみ世帯」は5,411世帯で、前々回の調査時点より、「高齢者一人暮らし世帯」で1,112世帯、「高齢者夫婦のみ世帯」で1,432世帯の増加となっております。

## 【質問：2】

詳細な分析については、国政調査結果を待ちたいと思いますが、国レベルの高齢者像、10年後の2020年代には65歳以上の高齢者人口は「ピーク」を迎えるが、75歳以上人口は、依然増え続け、2025年には2000万人を超えると予測されています。

都市部は急速に高齢化し、地方では人口減少が本格化。

認知症高齢者は現在の200万人から「300万人」を超えると推計されています。

高齢者の単独世帯は600万世帯を超え、その単独世帯は、都市部とその周辺地域が多いと予測されています。では、超高齢社会における住居問題について、本市ではどのように認識されているのかお尋ねいたします。

### A 2 <住宅課>

本市においても、高齢化がますます進展し、ニーズの多様化等が進んでいることから、今後、在宅で暮らし続けたいという高齢者の意思を尊重する社会や住まいの実現、また、高齢者が安心して住まいを選べる市場の整備や地域の需要に対応したきめ細かな施策展開など、今後とも介護や医療を巡る社会保障制度と歩調を合わせて住宅セーフティネットの構築に取り組んでいかなければならないと考えている。

## 【質問：3】

住宅セーフティネットとは、住生活基本法（平成18年法律第61号）に基づく住生活基本計画（全国計画）（平成18年9月閣議決定）において、「住宅確保に特に配慮を要する者の居住の安定の確保」が目標として掲げられ、国土交通省においては目標達成のため、

- ・低額所得者等への公平かつ的確な公営住宅の供給
  - ・各種公的賃貸住宅の一体的運用や柔軟な利活用等の推進
  - ・高齢者、障害者等への民間賃貸住宅に関する情報の提供
  - ・高齢者向け賃貸住宅の供給、公的住宅と福祉施設の一体的整備
- を基本的な施策としています。

本市では「住宅セーフティネット」についてどのように考え、実践されているのかお尋ねいたします。

### A 3 <住宅課>

住宅の確保に配慮を要する方が適正な居住水準の住宅を確保するため、的確な公営住宅の供給と公的賃貸住宅の柔軟な利活用等の推進、また、高齢者や障害者等への民間賃貸住宅に関する情報提供や公的住宅と福祉施設の一体的整備が求められている。

本市では、公営住宅の建替事業等で供給戸数の拡大やバリアフリー化を推進し、また、高齢者世帯や障害者世帯を対象とした特定目的住宅の供給を行なってきている。一方、民間賃貸住宅では、高齢者の入居の円滑化等の推進を図るため、高齢者向け優良賃貸住宅の建設や家賃への補助や高齢者円滑入居賃貸住宅の案内など公営住宅及び民間賃貸住宅全体で住宅セーフティネット機能の向上及び強化に努めている。

## 【質問：4】

国土交通省より、平成20年10月3日に社会資本整備審議会（会長：張富士夫　トヨタ自動車（株）代表取締役会長）に対し「高齢者が安心して暮らし続けることができる住宅政策のあり方について」について諮問、住宅地分科会（分科会長：越澤明　北海道大学大学院教授）において審議、平成21年1月23日に、特に著しい

速度で進行する高齢化に対して、早期に取り組むべき課題を中心に対策の方向を答申しています。

介護や医療を巡る社会保障制度の見直しと歩調を合わせて、今後ともこの答申で示された方向を具体化していくとともに、住宅施策と福祉施策のそれぞれの長所を活かしてよりよい方策を検討していく必要がある。

また、住宅確保に配慮を要する者に対する住宅セーフティネットの構築に向け、さらに取組を広げていく必要がある。とされています。

そこで、

## ②住宅施策と福祉施策の連携について

### 【質問：1】

平成21年8月19日、厚生労働省・国土交通省告示第1号【高齢者の居住の安定の確保に関する基本的な方針】が告示されました。

要約すると、「我が国においては、高齢者が大幅かつ急速に増加することが見込まれている。これに伴い、介護が必要な高齢者や高齢者単身及び高齢者夫婦のみの世帯等が、今後一層増加していくことが予想される。」とあります。では、本市では住宅施策と福祉施策の連携についてはどのように考え実践されているのかお尋ねいたします。

### A 1 <住宅課>

住生活基本法の基本理念でも低額所得者や高齢者等の居住の安定の確保が謳われており、そのようなことからも、今後、高齢者の居住安定確保に向けて、それぞれの世帯の多様な社会福祉ニーズに対して総合的な生活支援サービスを提供できるよう、住宅部局と福祉部局で連携を強化することなどが必要だと認識している。

### 【質問：2】

では、具体的に高齢者に対する賃貸住宅及び老人ホームの供給の目標設定、並びに供給の促進と管理の適正化について、どのように取り組まれているのかお尋ねいたします。

### A 2 <健康生きがい課>

高齢者に対する賃貸住宅につきましては、前の住宅セーフティネットについて、お答え申し上げましたように本市ではさまざまな取り組みを行なっております。

また、高齢者の方々が住み慣れた地域で安心して暮らし続ける環境を整えるため、高齢者保健福祉計画・第4期介護保険事業計画において、高齢者の多様な住まいへの環境整備に努めることとしておりますので、ご理解賜りたいと存じます。

### 【質問：3】

「高齢者の多様な住まいへの環境整備に努めることとしております。」とのことですが、

【高齢者の居住の安定の確保に関する基本的な方針】には、住まいは生活の基盤であり、誰にでも訪れる高齢期を安心して迎え、過ごすことができる環境を整備するためには、高齢期に適した住まいの確保が国民的な課題であります。と書かれ、さらに、これまでも住宅政策においては、住生活基本法に基づき、住宅セーフティネットの構築や住宅のバリアフリー化に係わる施策を展開しています。一方、福祉施策においては、老人福祉法に基

づく老人ホームの整備や、介護保険法に基づく介護サービス基盤の整備等の施策を展開しています。

しかしながら、高齢者の住まいの問題は、両政策にまたがるものであり、建物という「ハード」とサービスという「ソフト」を一体的にとらえて、国民本位・住民本位の立場から、住宅施策と福祉施策の緊密な連携のもとに取り組む必要があります。としています。

また、先ほど市長は、「住宅部局と福祉部局で連携を強化することなどが必要だと認識しています。」と答弁されました。本市においては、この厚生労働省・国土交通省告示第1号【高齢者の居住の安定の確保に関する基本的な方針】が活かされていないのではないかという疑問を持ちます。

そこで、

### ③ 行政の役割について

#### 【質問：1】

告示では、「高齢者の居住の安定確保を図るため、市町村においても、当該市町村の区域内における高齢者の居住の安定の確保に関する計画（市町村の定める高齢者居住安定確保計画）を定めること。」とあるが、本市の取り組み状況についてお尋ねいたします。

#### A 1 <住宅課>

高齢者の居住の安定の確保を図るため、高齢者に適した良好な居住環境を有する住宅の整備の促進や保健医療サービス又は福祉サービスを提供など今後の高齢者の居住に関し、京都府の住生活基本計画などの調和も考えながら検討していかなければならないと考えている。

また、今年度、京都府と府内各市町村や住宅供給公社等で構成する京都府地域住宅協議会が設立されましたことから、今後、協議会の中でも住宅セーフティネットの確立に向け、高齢者居住安定確保計画の検討をして参りたいと考えている。

#### 【質問：2】

次に、京都府並びに本市においても検討・取組みが遅れている特定施設についてお尋ねいたします。

特定施設には、有料老人ホーム、軽費老人ホーム、養護老人ホーム、適合高齢者専用賃貸住宅等がありますが、これらの施設のうち、介護保険の居宅サービスである「特定施設入居者生活介護」の指定を受けた施設は、同サービスを提供できます。

この特定施設入居者生活介護には、一般型と外部サービス利用型の2つがあり、他府県では需要が伸びています。本市での「特定施設入居者生活介護」の指定を受けた施設の有無、並びに、今後、その対象を拡大することについて、どのような見解をお持ちなのかお尋ねいたします。

#### A 2 <健康生きがい課>

本市における「特定施設入居者生活介護」施設につきましては、「ケアハウスやまぶき」「京都ゆうゆうの里」「ケアハウスさわらび園」「宇治明星園養護老人ホーム」の4施設がございます。

また、高齢者保健福祉計画・第4期介護保険事業計画におきましては、現状で一定の需要を満たしているところでございます。なお、新たな施設につきましては、今後の需要等の状況を見定めながら必要に応じ、施設整備に努めて参りたいと考えておりますので、ご理解賜りますようお願い申し上げます。

【質問：3】

「(高齢者保健福祉計画・第4期介護保険事業計画におきましては、) 現状で一定の需要を満たしているところでございます。」との答弁がありましたが、計画作成当時、特定施設は限定的でメニューそのものの提示が無かったように思います。利用者が情報提供も受けず、判断をすることは困難であります。

ご承知とは存じますが、平成20年3月に作成された、京都府保健福祉部による「京都府地域ケア確保推進指針」に、地域ケアに係るワーキングチームの取りまとめ結果として、

- (1) 介護等サービスの整備促進、マンパワー確保・ケア技術向上に向けた取組、
- (2) 在宅医療の充実に向けた取組、
- (3) 高齢者の見守り確保に向けた取組、
- (4) 高齢者の多様な住まい等の普及に向けた取組、

として、それぞれの取組みごとに「現状と課題」、「将来に向けての方向性」、「望ましい取組み案」がまとめられています。

その中の、(4) 高齢者の多様な住まい等の普及に向けた取組の「望ましい取組み案」として、

- 1) 在宅生活の継続的な支援体制の確保
- 2) 安心・安全に暮らせる多様な住まいの確保 とあり、
  - ①療養病床から移行する高齢者の受け皿となる施設の整備促進
    - ・ケアハウス、有料老人ホーム、グループホーム等の施設整備を促進
  - ②介護サービス等の付いた高齢者専用賃貸住宅（特定施設）の整備促進
    - ・預託制度の創設又は商工部の融資制度の拡充等による介護サービス等の付いた高齢者専用賃貸住宅（特定施設）の建設のための資金を低金利で事業者に融資し、新しい高齢者住宅の整備を促進

と書かれています。

「安心して暮らせる老後の住まいについて」は、まさしく本市の指針となりうると思います。

最後に、宇治版「新しい公共」について、また「安心して暮らせる老後の住いについて」沢山の要望と提案をさせて頂きましたが、実現へ向け前向きにご検討いただくことをお願いして私の質問を終わります。

ご清聴ありがとうございました。